

Cámara de Representantes

XLVIII Legislatura

DIVISIÓN PROCESADORA DE DOCUMENTOS

Nº 474 de 2016

S/C

Comisión Especial Río de la Plata, Frente Marítimo y Antártida

EXPLORACIÓN PETROLERA EN TERRITORIO MARÍTIMO URUGUAYO

Control en áreas sujetas a dichas actividades

Versión taquigráfica de la reunión realizada el día 14 de abril de 2016

(Sin corregir)

Preside: Señor Representante Pablo González.

Miembros: Señores Representantes Saúl Aristimuño, Juan José Olaizola, Ope Pasquet, Jorge Pozzi, Jaime Mario Trobo, y Carlos Varela Nestier.

Invitados: Por el Ministerio de Defensa Nacional doctor Jorge Menéndez, Subsecretario.

Por la Armada Nacional señores, Almirante Leonardo Gustavo Alonso, Comandante en Jefe de la Armada Nacional; Contralmirante Carlos Abilleira, Perfecto Nacional Naval, Capitán de Fragata (CG) Alejandro Fros y Capitán de Navío, Esteban Fasana, Edecan del señor Vicepresidente de la República Oriental del Uruguay.

Secretario: Señora Beatriz Méndez.

Prosecretario: Señora Sandra Pelayo.

———II———

SEÑOR PRESIDENTE (Pablo González).- Habiendo número, está abierta la reunión.

La Comisión da la bienvenida al señor subsecretario de Defensa Nacional, doctor Jorge Menéndez; al almirante Leonardo Alonso, comandante en jefe de la Armada Nacional; al contralmirante Carlos Abilleria, prefecto nacional naval, y al capitán de fragata, Alejandro Fros.

En el día de hoy nos abocaremos a analizar el tema relativo a "Exploración petrolera en territorio marítimo uruguayo. Control en áreas sujetas a dichas actividades".

En realidad, varios legisladores plantearon que era necesario informarnos sobre las distintas actividades que se vienen realizando en la plataforma continental. En ese sentido, el año pasado estuvimos conversando sobre la conexión a Internet y debatimos sobre si el cableado debería hacerse en forma subterránea o superficial, por lo que recibimos a delegaciones de diferentes organismos.

Asimismo, este año se nos informó que se estaba llevando a cabo la perforación para la exploración en la plataforma continental, por lo que nos interesa conocer las medidas que se tomaron al respecto y los impactos que dicha perforación puede tener en otras actividades que allí se realizan.

SEÑOR PASQUET (Ope).- En primer lugar, me sumo a las expresiones de bienvenida realizadas por el señor presidente a nuestros distinguidos visitantes.

Efectivamente, en alguna sesión anterior de la comisión planteé mi inquietud por saber cómo está encarando la Armada Nacional las tareas que puedan surgir como consecuencia del desarrollo de actividades que tengan que ver con la exploración, prospección y explotación de hidrocarburos o gases en nuestra plataforma continental.

Sin duda, la actividad que se va a desarrollar con esas finalidades, naturalmente, va a implicar un aumento del tráfico marítimo y va a plantear riesgos de contaminación y seguridad. Por lo tanto, se van a dar un montón de situaciones, por lo que será necesario contar con la actuación del Estado, y quien lo representa y actúa en su nombre en el ámbito marítimo es la Armada Nacional; en realidad, si la Armada no lleva adelante esa tarea, es como si el Estado no estuviera actuando.

En ese sentido, nosotros estamos interesados en saber cómo está encarando la Armada Nacional esta perspectiva, qué planes está realizando y cuáles son las hipótesis que está considerando y que, eventualmente, van a requerir su actuación. Asimismo, quisiéramos saber con qué medios cuenta, ya sea materiales o humanos, qué necesita o qué se podría aportar para el mejor cumplimiento de sus misiones.

En síntesis, quisiéramos conocer la situación con respecto a todos estos aspectos, ya que nos parece indispensable estar al tanto de todo de antemano y no esperar a que se produzcan los hechos para luego empezar a preguntarnos qué pasó, o por qué no se hizo esto o aquello, o por qué no se contaba con tal instrumento o medio. Sin duda, es mucho mejor encarar la situación de antemano e interiorizarnos de lo que hay, de lo que se necesita y qué puede aportar el Parlamento a fin de contribuir al mejor cumplimiento de la misión de la Armada Nacional.

SEÑOR SUBSECREARIO DE DEFENSA NACIONAL.- En primer lugar, quiero decir que es un gusto asistir a la Comisión Especial Río de la Plata, Frente Marítimo y Antártida.

Sin duda, para nosotros hacer referencia a las demandas planteadas -lo haremos en la medida de lo posible-, no solo es un deber, sino también un gusto, ya que se trata de temas muy importantes para el país, de hoy y del futuro.

El tema planteado por los señores legisladores -en particular por el señor diputado Pasquet-, obviamente, interesa y preocupa al Gobierno nacional, al Ministerio de Defensa Nacional y, por lo tanto, a nuestra Armada Nacional, que es la autoridad marítima del país.

En realidad, el planteo realizado por el señor diputado no está desligado del resto del escenario, de la jurisdicción o del mandato de la Armada Nacional en otros terrenos o aspectos, lo que fue variando a medida que el mundo y la región fueron cambiando. Por eso pretendemos brevemente hacer un planteo global acerca de las responsabilidades, incluida la que indicó el señor diputado, para luego pedir al almirante y contralmirante que aborden los aspectos específicos a los que él hizo mención.

En 2014 se aprobó un decreto que define un escenario estratégico mundial y que indica el contexto para la planificación de las capacidades necesarias a fin de mantener y desarrollar en cada período presupuestal y en cada rendición de cuentas y por fuera, la preparación y planificación de capacidades que debemos llevar adelante para enfrentar este contexto de actuación. La finalidad es defender nuestros intereses vitales nacionales e internacionales que en algunos casos son intereses estratégicos. Estos están definidos en ese decreto, de política nacional de defensa.

Cuando hablamos de intereses vitales y estratégicos de nuestro país, también hablamos de las amenazas que existen en base a lo que debemos realizar; también debemos considerar nuestras vulnerabilidades en base a esas amenazas y riesgos, y avanzar.

Tanto en estos intereses nacionales como en los objetivos de la defensa definidos, el contexto estratégico esperado es de aumento de las situaciones de conflicto, en un sentido amplio con importante impacto en el escenario marítimo. Asimismo, en los últimos veinte años la actividad marítima a nivel nacional ha tenido un crecimiento sostenido, y así se ha incrementado la normativa que obviamente ha pasado por esta Casa, por ejemplo, la actualización del Solas -convenio internacional de preservación de la vida humana en el mar-, la ratificación de nuevos convenios a través de leyes, el desarrollo de infraestructuras e incrementos sustanciales del tráfico marítimo que transformaron las áreas de jurisdicción de la Armada, generando una demanda que crece por el flujo de más trabajo. En las tareas desarrolladas históricamente y determinadas por las propias leyes, entre otras las orgánicas vinculadas a la protección de nuestros recursos ictícolas, de lucha contra el contrabando, el narcotráfico, la búsqueda y rescate en el mar, control de tráfico marítimo, se destaca la incorporación a nuestros espacios marítimos la futura extensión de nuestra plataforma continental, aspecto sobre el cual estamos bastante avanzados.

Asimismo, podemos destacar el actual desarrollo de las actividades de prospección de hidrocarburos y explotación eventual; la contribución al esfuerzo de vigilancia y control sobre zonas de paz y cooperación del Atlántico Sur, el denominado Zopacas; las operaciones oceánicas *to ship;* el desarrollo de la hidrovía del este, Río Tacuarí, Río Cebollatí, Laguna Merín en conexión con Laguna de los Patos en Brasil; el desarrollo de puertos del litoral oeste fundamentalmente sobre el río Uruguay; la planta regasificadora de gas licuado; todo lo atinente a prevenir y mitigar la contaminación del medio marítimo y el transporte de mercaderías peligrosas; la problemática del tratamiento de los residuos portuarios; las vías navegables y canales que comunican la hidrovía Paraguay- Paraná y la hidrovía del río Uruguay; el tránsito de buques transportando mercaderías peligrosas, y

el turismo marítimo, fluvial y deportivo, cuyas caras más conocidas son los cruceros que llegan al Puerto de Montevideo y a la bahía de Maldonado.

Entre otras cosas, debemos considerar que solamente el Puerto de Montevideo tiene más de cuatro mil entradas y salidas, con trescientos sesenta y siete mil contenedores en sus instalaciones y más de cuatrocientos mil pasajeros. Para nuestro país también es importante la flota pesquera industrial y artesanal.

Entonces, ante todo este escenario, la fiscalización, la supervisión, el control y la capacidad de brindar respuestas y asistencia, entre otras cosas, a las emergencias, a todos los actores que desarrollan su actividad en el área de jurisdicción de la Armada, se puede hacer fundamentalmente con presencia, por un lado, y con planificación de actividades, por otro, logrando algo que se ha mencionado acá: la respuesta del Estado, sin duda, en la coordinación y en la planificación, con utilización de medios propios, pero a veces también ajenos, que también pueden ser incluidos en algún tipo de respuestas.

Garantizar la soberanía y ejercer efectivamente la actividad de autoridad en el mar, además de asegurar una respuesta eficaz, requiere que el Estado y que la Armada sean poseedores, obviamente, de medios adecuados y es en lo que estamos trabajando, sin dejar de reconocer las tremendas dificultades para lograrlo, tema que abordaremos luego.

Debemos determinar capacidades; ante estos escenarios, actualmente se planifica por capacidades. Para llegar a un escenario estratégico dentro de cinco, diez, quince o veinte años, se planifica por capacidades, lo que nos lleva a hablar de sistemas, en los que están integrados el factor humano -capacitado, orientado, adiestrado para actuar en las distintas materias y en las distintas áreas mencionadas-, pero también la infraestructura, que funcionen de acuerdo con estos sistemas, y el material logístico, es decir, plataformas, tanto navales, fluviales, lacustres, etcétera. Todo este sistema nos permite planificar por capacidades de acuerdo con ese escenario prospectivo que mencionamos.

Queríamos hacer estas precisiones globales, porque el tema no se acaba en los hidrocarburos ni en la exploración y explotación *off shore*, ya que tiene distintas áreas más o menos sensibles, y no es lo único que atiende la Armada Nacional. En efecto, también le corresponde la custodia que tiene por jurisdicción, inclusive a veces colaborando con la Justicia y con el Ministerio del Interior en áreas propias -Prefectura-, a nivel de todas las zonas costeras de nuestro país.

Días pasados estuvimos en la Comisión de Defensa Nacional considerando el planteo de algunos legisladores de ampliar la jurisdicción de la Armada a laguna del Sauce, que es una jurisdicción muy amplia.

Por lo tanto, el escenario futuro es incremental, de creciente demanda; el mundo y la región así lo determinan. Por eso, creemos que los futuros gobiernos tendrán que alinearse para dotar a la Armada Nacional de los recursos, capacidades y organización necesarias para que este país, que tiene en esa jurisdicción recursos invalorables para el futuro de nuestra nación, tenga la posibilidad de hacer las cosas como corresponde con la eficiencia necesaria.

Voy a pedir al almirante Leonardo Alonso, comandante en jefe de la Armada, que nos haga un resumen de las distintas áreas en las que está trabajando la Armada Nacional.

SEÑOR ALONSO (Leonardo).- Como ha dicho el señor subsecretario, las tareas y responsabilidades que desarrolla la Armada dentro de su jurisdicción son sumamente amplias, y en base al nuevo escenario de la perforación exploratoria que está trabajando

en nuestra zona económica exclusiva, la Armada, desde hace mucho tiempo, se ha venido preparando para este nuevo desafío, que forma parte de una de las tantas tareas que tiene dentro de ese mismo escenario, porque no debemos dejar de reconocer ni olvidar que el lugar físico y geográfico donde se está haciendo la perforación exploratoria está dentro de nuestra zona económica exclusiva, donde tenemos intereses y donde deberíamos estar presente, precisamente, para controlar las aguas jurisdiccionales.

En base a esto, la Armada ha identificado, dentro de su planificación estratégica, como lo dijo muy bien el señor subsecretario, una serie de elementos que son necesarios para desarrollar una actividad en forma más eficaz y eficiente. Eso abarca un sinnúmero de situaciones, desde elementos materiales hasta el adiestramiento, formación de personal y actuación de la Prefectura Nacional Naval, que es el componente de la Armada, que controla la aplicación de todas las normas internacionales que nuestro país ha aceptado y firmado, previstas en la Convención Solas y el convenio Marpol, es decir, seguridad de la vida humana en el mar y lucha contra la contaminación. Adelantándonos a esta situación, a través de la Prefectura se han hecho todos los desarrollos en cuanto a parte inspectiva, fiscal y de contralor.

Sin duda, como se ha dicho, para controlar hay que estar presente. En este momento, estamos presente en el lugar donde se está perforando, como ha dicho muy bien el señor subsecretario, a través de un personal superior de la Armada Nacional, que observa y fiscaliza las actividades, con la buena voluntad de la empresa Total que nos permite estar a bordo del buque perforador e, inclusive, que se hagan los relevos con sus medios aéreos.

La Armada ha encarado este tema con mucha preocupación, porque es su escenario natural de actuación y es consciente de que la gente no entiende sobre zonas marítimas, porque normalmente no miramos más allá del horizonte.

Por eso, voy a ceder la palabra al contraalmirante Carlos Abilleira, prefecto nacional naval, porque la Prefectura ha instrumentado todas aquellas cosas que son vinculantes con el control y la normativa que expresamente se está aplicando en lo que es la perforación exploratoria. No estamos hablando de seguridad -que abordaremos después- ni de la protección de los medios que están actuando en la zona, que también están vinculados con una serie de proyectos que son de público conocimiento, por ejemplo, la incorporación de patrulleros de altamar, de helicópteros embarcados que permitan desarrollar el control y, a su vez, la salvaguarda de la vida humana en el mar, que es nuestra responsabilidad, porque Uruguay tiene la obligación de atender internacionalmente todo lo que esté vinculado con el rescate marítimo. En ese sentido, la Armada es la responsable de coordinar todos los medios marítimos y aéreos disponibles ante una emergencia o un desastre marítimo e, inclusive, de evacuación de heridos. Es más, tiene la capacidad de desviar aquellos buques mercantes que se encuentren dentro de nuestra jurisdicción para atender un siniestro en el mar. Por lo tanto, las tareas y el área son muy extensas y complejas.

SEÑOR ABILLEIRA (Carlos).- Buenos días a todos.

Me toca el abordaje más específico de este sistema deductivo de aproximación al tema.

La Prefectura Nacional Naval ejerce, por autoridad delegada, la autoridad marítima. ¿Qué significa esto? En el ámbito internacional, la autoridad marítima ejerce las funciones del Estado de la bandera, Estado ribereño, Estado rector del puerto y autoridad designada. Ejerce cuatro funciones. Estas funciones están determinadas por

convenciones internacionales a las que nuestro país ha adherido por las respectivas leyes.

En el ámbito de la autoridad de la bandera, en este caso, de la prospección -ya voy a referirme concretamente a la actividad *off- shore*- en este momento no tenemos injerencia, dado que el buque perforador, como los buques que están prestando apoyo, son buques de bandera extranjera. Tanto el buque perforador -que ha sido licitado por el país frente a este emprendimiento a través de Ancap- como los buques de apoyo están operando con autorización de la autoridad marítima, en virtud de que en la bandera no hay este tipo de buques con la certificación adecuada y la calidad para efectuar este apoyo al buque perforador. Por lo tanto, los tres buques que están operando al lado del buque perforador también son buques de bandera extranjera, operando bajo la bandera de un *waiver*, es decir, una autorización que exceptúa el cumplimiento de la ley de cabotaje. O sea que el tema del Estado de la bandera quedó claro.

El Estado rector del puerto refiere a la inspección de los buques o embarcaciones y plataformas extranjeras que arriban a nuestras aguas. En este caso, se dio cumplimiento. Esto significa que tanto el buque perforador como los tres buques de apoyo -son dos netamente de apoyo y un buque de servicios especiales, que tiene un robot que presta auxilio a todo lo que es la operativa del buque perforador- han sido inspeccionados por la comisión técnica dependiente de la Dirección Registral y de Marina Mercante que depende, a su vez, de la Prefectura Nacional Naval. Hechas estas inspecciones, se corrobora no solamente la certificación internacional, sino también las condiciones que internacionalmente se exigen a estos buques para operar. Eso incluye los seguros, es decir, la parte de responsabilidad de las operaciones que también, a su vez, tiene la vertiente de la responsabilidad operativa y aquella civil que demanda de otros riesgos de la operación. En este caso, claramente, abarca la parte de contaminación del mar.

El tercer aspecto, que tiene que ver con la autoridad ribereña, nos permite no solamente haber ejercido esta supervisión, sino también, mientras las operaciones y los buques están trabajando, estar presentes, abordar y hacer todos los controles que el Estado estime convenientes. En este aspecto, dado que no tenemos los medios para estar, hemos exigido -en forma adicional a lo que internacionalmente es un estándar- que tenga personal de la Armada Nacional a bordo para poder operar el buque. Esa fue una condición para dar la autorización para que operara el barco perforador. O sea que si bien no tenemos los medios para estar, la presencia del Estado está ahí, con una guardia, con un Jefe de la Armada que tiene las funciones de control y supervisión de todas las operaciones y también de asentir en el apoyo a esa plataforma, en caso de requerir apoyo adicional, ya sea salvamento, evacuación o contaminación -reaccionando y estableciendo las medidas correspondientes-, pero también protección. Eso me lleva a la cuarta figura, que es la autoridad designada.

La autoridad designada refiere a que el Estado tiene que proveer, tanto a los buques de bandera extranjera, como a todos los artefactos de bandera extranjera, no solamente un tránsito seguro, sino también la seguridad de que en nuestra jurisdicción no estará expuesta su seguridad. Eso tiene que ver internacionalmente con el nombre de protección marítima, establecida en el Convenio Solas, capítulo XI. Esta autoridad designada también está un poco resentida, al no poder estar en el lugar. ¿Cómo se da protección cuando uno no está? Ese aspecto lo tenemos dirimido, no solamente con la guardia de a bordo, con los buques de apoyo, como mencionó el señor subsecretario de Defensa Nacional. A veces utilizamos la autoridad sobre medios ajenos a la Armada, pero que contribuyen a la misión en cuanto a si una embarcación traspasa el área de exclusión que tiene delimitado el buque perforador, que es de una milla. A tal efecto, me gustaría mostrarles algunos gráficos que ilustran el lugar donde se están ejecutando estas

operaciones, como los buques que las están realizando y también el área de exclusión, que la van a ver en un círculo, que es de una milla.

El poder dar esa protección está relacionado a que inmediatamente despacharíamos un buque. Los buques que hoy tenemos no tienen una velocidad mayor a los 10 nudos. Esto significaría que el buque demoraría casi cuarenta y ocho horas en llegar al lugar. Eso, precisamente, tiene que ver con el estado actual de la fuerza de mar, que es el otro componente de la Armada, que tiene una actuación directa sobre estas operaciones, que es el comando de la flota.

La Prefectura Nacional Naval, como gran mando, realiza toda la parte de policía, inspecciones, certificados, tiene toda la capacidad técnica para aplicar las leyes. Ahora, cuando un emprendimiento está a 250 kilómetros -260 millas- mar adentro, evidentemente, los medios de que dispone la Armada son dependientes del comando de la flota y de la fuerza de mar. En función de la condición en que hoy se encuentra la flota solamente puede atender determinado requerimiento muy particular enviando los medios de que dispone, pero no en los tiempos ni con los criterios que se deberían cumplir.

Para finalizar, me gustaría hablar del tema de las responsabilidades en caso de un accidente. Hay dos partes en este emprendimiento off- shore. La primera, tiene que ver con el buque y el agua, hasta el fondo, en la que los seguros y las responsabilidades están determinados por las respectivas convenciones y que obliga a los buques. Me refiero a los seguros de responsabilidad civil, CLC y también al OPRC 90, que establece que todos los buques que operan deben tener esos seguros y esos certificados. En caso de que produzcan contaminación, se va directamente a los seguros y se actúa.

A su vez, el Estado ha adherido a otras convenciones que les permiten los financiamientos para actuar en caso de contaminación y luego resarcirse a través de estos seguros.

El otro aspecto refiere a los seguros y garantías del pozo en cuanto a la exploración. Ahí es la Dirección Nacional de Medio Ambiente, dependiente del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, la que exige al emprendimiento una autorización ambiental. Esa autorización también la tengo aquí -si la quieren ver-, emitida por el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente. Por supuesto, la resolución del Prefecto Nacional antes exigió la autorización ambiental del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, pero tiene que ver con los riesgos del pozo. En ese caso, se piden otras garantías y otros seguros. La Dirección Nacional de Medio Ambiente ya tiene pedido los seguros. Tiene los US$ 750.000.000 para una inmediata cobertura, y una carta de responsabilidad contractual -cláusula 30 del contrato con Total-, que establece que la empresa continuará bajo su responsabilidad, sin limitaciones, hasta reestablecer el problema generado.

SEÑOR PASQUET (Ope).- Agradezco las informaciones aportadas.

Tomo debida nota de que hoy la Armada, en caso de una emergencia, no cuenta con los medios materiales para responder en los tiempos necesarios a efectos de atenderla debidamente.

En cuanto a los medios de que se disponen, había en marcha una iniciativa tendiente a adquirir patrulleros de altura y helicópteros para la Armada. Agradecería una puesta a punto de la información en ese campo, así como en lo relativo a la adquisición de radares, sobre lo cual creo también había una iniciativa.

SEÑOR SUBSECRETARIO DE DEFENSA NACIONAL.- Es así como lo manifiesta el señor diputado. Obviamente, nada de esto le ha sido ajeno al Ministerio. Lo hemos

manejado en el período anterior de gobierno, y en este, en la etapa preparatoria del presupuesto nacional. Por distintas circunstancias, que ya han sido discutidas en este Cuerpo, esto no ha sido recogido en el presupuesto quinquenal aprobado en el Parlamento nacional.

Tampoco vino una iniciativa del Poder Ejecutivo relativa a la adquisición de plataformas marítimas, aéreas y de control costero, pero se sigue trabajando.

Por otra parte -algo que para nosotros ha sido muy importante-, en el anterior período, el Senado nacional, a través de los distintos partidos, decidió dar apoyo a la necesidad de adquisición de estas plataformas. Esto, desde el punto de vista político, ha sido un elemento de sustancial importancia para el Ministerio de Defensa Nacional, que nos permitirá seguir insistiendo, planteándolo como objetivo de acción en el corto plazo.

Voy a pedir al comandante Alonso que haga una puesta a punto de los requerimientos, las necesidades y los avances desde el punto de vista técnico ya que se han hecho muchas cosas en este sentido. Ha habido distintos ofrecimientos en base a las necesidades que tenemos. Existe hasta un orden de prelación de las empresas. Bueno, no es el objetivo de esta reunión, es un tema interno, pero se ha avanzado hasta en ese sentido.

Son de público conocimiento las dificultades por las que atravesamos, pero no queremos exponer a nuestro país y, en particular a la Armada Nacional, a situaciones que puedan ser de dificultades en base a las amenazas existentes. Por tanto, si el señor presidente y los señores legisladores lo autorizan, creemos conveniente, que se suspenda la versión taquigráfica.

SEÑOR PRESIDENTE.- Se suspende la toma de la versión taquigráfica.

(Se suspende la toma de la versión taquigráfica) **SEÑOR PRESIDENTE.-** Agradecemos a las autoridades el tiempo y la claridad con la que expresaron sus respuestas. También agradecemos la deferencia que tuvieron al abordar temas que no formaban parte de la convocatoria y que fueron planteados por algunos señores diputados, ya que tienen que ver con la protección de nuestra futura explotación.

SEÑOR SUBSECRETARIO DE DEFENSA NACIONAL.- Estamos a las órdenes para lo que sea necesario.

SEÑOR PRESIDENTE.- No habiendo más asuntos, se levanta la reunión.

≠